

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2184
Datum uitspraak	16 augustus 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Eemdijk-Oost" vastgesteld.

Volledige tekst

201601673/1/R2.

Datum uitspraak: 16 augustus 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Eemdijk, gemeente Bunschoten,
 2. Stichting Behoud de Eemvallei, gevestigd te Baarn,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Bunschoten,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Eemdijk-Oost" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei hebben nadere stukken ingediend.

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2016, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, Behoud de Eemvallei, vertegenwoordigd door mr. J.M. Neefe, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door drs. S.I. Vermeulen en drs. A.F. Klouwen, zijn verschenen. Voort is

ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. W. van Galen, advocaat te Utrecht, [persoon A] en [persoon B], gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een uitbreiding van de kern Eemdijk met maximaal 64 woningen. Het plangebied ligt aan de oostzijde van Eemdijk achter de woningen aan het Kerkepad. [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei kunnen zich niet met het plan verenigen. [appellant sub 1] en anderen wonen allen aan het Kerkepad en vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat. Behoud de Eemvallei vreest voor aantasting van de landschappelijke en natuurwaarden van het gebied door de woningbouw.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Ingetrokken beroepsgronden

3. Ter zitting heeft Behoud de Eemvallei haar beroepsgrond over de vormvrije m.e.r.-beoordeling en over de strijd met de Flora- en faunawet vanwege de in het gebied aanwezige vleermuizen ingetrokken.

Ladder voor duurzame verstedelijking

4. [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei betogen dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

Hiertoe voeren zij aan dat de raad van een onjuiste afbakening van de regio is uitgegaan waarbinnen vraag en aanbod tegen elkaar moeten worden afgezet, omdat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro gemeentelijke overheden verplicht om nieuwe stedelijke ontwikkelingen regionaal af te stemmen. Volgens [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei is een lokale benadering op het niveau van de kern Eemdijk te beperkt en is de regio Amersfoort, waarvan subsidiair is uitgegaan, te ruim. [appellant sub 1] en anderen verwijzen hiertoe naar een in opdracht van hen door Stec Groep opgestelde second opinion van 7 maart 2016 (hierna: rapport van Stec Groep) waarin staat dat de marktregio, gelet op de interne verhuisdynamiek, in dit geval de gemeente Bunschoten is. Op basis hiervan had beoordeeld moeten worden of het bestemmingsplan voorziet in een actuele regionale behoefte.

[appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei betogen voorts dat niet is aangetoond

dat sprake is van een actuele regionale behoefte, zowel kwantitatief als kwalitatief. Er is geen inzicht gegeven in de harde plancapaciteit voor Eemdijk of de gemeente Bunschoten. [appellant sub 1] en anderen wijzen erop dat uit het rapport van Stec Groep volgt dat in de gemeente Bunschoten, rekening houdend met de verwachte huishoudensgroei voor de komende 10 jaar, een overschot aan harde plancapaciteit bestaat van minimaal 359 woningen. Deze harde plancapaciteit betreft de nieuwbouwlocatie Rengerswetering en het project Zuyderzee, welke projecten tezamen in ongeveer 1.750 woningen voorzien. Voorts stelt Behoud de Eemvallei dat in de (concept) Woonvisie 2016-2021 staat dat de bestaande plannen in Bunschoten in 640 woningen voorzien, terwijl in deze periode slechts behoefte is aan 465 woningen. Voor zover Eemdijk een passend schaalniveau is, is volgens [appellant sub 1] en anderen uitgegaan van enkele onjuiste aannames zoals weergegeven in het rapport van Stec Groep, zodat ook hiermee niet is aangetoond dat er sprake is van een actuele regionale behoefte. Bovendien is de behoefte aan wonen in Eemdijk gebaseerd op een woningbehoefte-enquête die is gehouden onder alle zelfstandige huishoudens en starters in Bunschoten, terwijl uit de uitspraak van de Afdeling van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:345, volgt dat de actuele regionale behoefte niet op basis van een dergelijk onderzoek kan worden onderbouwd. Volgens [appellant sub 1] en anderen is voorts met name gezien wat de kwalitatieve woningbehoefte in Eemdijk is en is niet gezien of binnen de gemeente Bunschoten reeds in de behoefte van woningen voor starters is voorzien. Ook betwisten zij dat er in Eemdijk behoefte bestaat aan de 18 dure vrijstaande koopwoningen en daarbij verwijzen zij naar het marktonderzoek van Companen en de (concept) Woonvisie 2016-2021.

4.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidde ten tijde van belang: " De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

(...)."

4.2. In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 van de provincie Utrecht (hierna: structuurvisie) staat dat de regio Amersfoort de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg omvat. De regio maakt deel uit van de Noordvleugel Utrecht, heeft een hoge verstedelijkingsdruk en zal ook de komende jaren nog sterk groeien. Het programma voor de Regio Amersfoort in de structuurvisie bedraagt 16.480 woningen. In de gemeente Bunschoten liggen de bebouwingskernen Bunschoten/Spakenburg en Eemdijk. In de structuurvisie is voor de totale gemeente uitgegaan van een woningbouwprogramma van 1.750 woningen. Van dit programma wordt de ontwikkeling van 1.690 woningen voorzien op diverse locaties in het stedelijk gebied van Bunschoten/Spakenburg, onder andere in de projecten Rengerswetering, Zuidwenk en Zuyderzee. In Eemdijk is een uitbreiding van 60 woningen voorzien.

4.3. In de door de raad op 27 januari 2011 vastgestelde nota "Duurzaam vitaal Woonvisie 2011-2016" (hierna: woonvisie) staat dat op de uitbreidingslocatie Eemdijk-Oost ongeveer 40 woningen zullen worden gebouwd. Dat aantal is overgenomen uit het Streekplan Utrecht 2005-2016, dat inmiddels is vervangen door de structuurvisie. In de woonvisie wordt de ambitie uitgesproken om te bouwen voor de eigen, lokale woningbehoefte. Daarbij gaat het

om inwoners van Bunschoten, maar ook mensen met een economische en/of sociale binding met de gemeente, zoals vroegere inwoners van Bunschoten die terug zouden willen keren.

4.4. In het rapport van Companen "Actualisatie marktonderzoek Eemdijk-Oost" van 13 oktober 2015 (rapport van Companen 2015), dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, staat dat bij het vaststellen van de woonvisie niet is getoetst of een aantal van 40 woningen overeenkomt met de actuele lokale woningbehoefte voor Eemdijk. Dit is bij de vaststelling van het plan alsnog gebeurd. Op basis van de bevolkings- en huishoudensprognose is vastgesteld dat het aantal huishoudens in Eemdijk in de periode 2016-2025 met 31 huishoudens zal toenemen. Het gaat om additionele woningbehoefte en dat betekent dat aangenomen is dat de vrijkomende woningen door sterfte ook beschikbaar komen voor Eemdiijkers. In Eemdijk zullen tijdens de planperiode 10 woningen door sterfte vrijkomen, maar deze woningen zijn te duur voor nieuwe huishoudens en worden daarom verkocht aan mensen buiten Eemdijk. Om deze reden staat in het rapport dat het aantal vrijkomende woningen door sterfte moet worden toegevoegd aan het aantal startende huishoudens in Eemdijk, hetgeen tezamen 41 betreft. Voorts is er een groep van 10 starters die langer thuis is blijven wonen en is berekend dat 8 tot 16 mensen die Eemdijk hebben verlaten weer zouden willen terugkeren. Hiermee is de woningbehoefte voor de periode 2014-2024 in het rapport van Companen 2015 vastgesteld op 59-67 woningen en is geconcludeerd dat het plan voorziet in de woningbehoefte in Eemdijk.

Voorts staat in het rapport van Companen 2015 dat het plan past binnen het woningbouwprogramma voor de gemeente Bunschoten dat regionaal is vastgesteld en secundair wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. Daarbij wordt verwezen naar het bij de plantoelichting gevoegde rapport "Verkenning woningmarktonderzoek Regio Amersfoort: Lange termijn verwachtingen en beleidsacties woningbouw 2013-2040" van Economisch Instituut voor de Bouw (hierna: woningmarktonderzoek lange termijn) waarin staat dat in Bunschoten op lange termijn sprake kan zijn van een tekort aan planaanbod en extra planaanbod nodig zal zijn, met de focus op eengezinswoningen. In het rapport van Companen 2015 is op basis van dit rapport vastgesteld dat de huishoudensgroei voor de zeven gemeenten in de Regio Amersfoort ongeveer 10.800 woningen in de periode 2015-2024 bedraagt. Uit de Monitor plancapaciteit, die op basis van informatie van de gemeenten wordt bijgehouden door de provincie Utrecht, blijkt dat er begin 2015 sprake was van een harde plancapaciteit van 7.668 woningen. Op grond van deze actuele gegevens is in het rapport van Companen 2015 geconcludeerd dat de harde plancapaciteit in de Regio Amersfoort niet toereikend is om in de komende tien jaar de huishoudensgroei op te vangen en er een tekort aan plancapaciteit is voor ruim 3.000 woningen.

4.5. In het rapport van Stec Groep, dat door [appellant sub 1] en anderen is overgelegd, staat dat de kern Eemdijk een te beperkte regio-afbakening is. Op basis van de verhuisdynamiek en de samenstelling van de woningen in het plan, de grote impact van het plan op de kern Eemdijk en de herkomst van belangstellenden voor woningen in Eemdijk, moet de marktregio worden opgeschaald naar het gemeenteniveau, zodat de gemeente Bunschoten de marktregio is. Daarbij staat in het rapport van Stec Groep dat de regio Amersfoort, die subsidiair als uitgangspunt is genomen, te ruim is. De verhuisbewegingen laten namelijk zien dat er in Bunschoten sprake is van een sterke interne verhuisdynamiek. Op basis van gegevens van Primos 2013, 2014 en 2015 kan voor Bunschoten een verwachte huishoudensgroei van 1.105 tot 1.222 huishoudens voor de periode 2016-2026 worden vastgesteld, terwijl uit de Monitor plancapaciteit een harde plancapaciteit in de gemeente

Bunschoten van 1.581 woningen volgt.

4.6. Naar aanleiding van het rapport van Stec Groep is in opdracht van de raad door Companen op 8 september 2016 het rapport "Eemdijk-Oost: Verdieping Ladderonderbouw" (hierna: rapport van Companen 2016) opgesteld. Hierin staat dat de regio Amersfoort als relevant woningmarktgebied wordt aangemerkt in de samenwerkingspraktijk van de gemeenten, omdat op dit niveau woningbouwplannen worden afgestemd. De gemeente Bunschoten is geen passende regio-afbakening. Het is juist dat een groot deel van de verhuisbewegingen binnengemeentelijk plaatsvinden, maar als de dynamiek nader wordt bestudeerd valt op dat de kern Eemdijk dusdanig sterk verschilt van de rest van de gemeente dat binnen de gemeente Bunschoten niet van één marktgebied kan worden gesproken. De verhuisbewegingen binnen de gemeente vinden namelijk grotendeels plaats binnen de hoofdkern Bunschoten-Spakenburg. In het rapport van Companen 2016 is geconcludeerd dat het plan primair moet worden beoordeeld vanuit de behoefte van de kern en secundair de regio Amersfoort, die relevant is vanwege de regionale afstemming. De kwantitatieve behoefte is gebaseerd op een prognose van de eigen behoefte van de kern Eemdijk en het inlopen van de bouwachterstand in Eemdijk.

4.7. De Afdeling stelt vast dat in de plantoelichting is ingegaan op de actuele regionale behoefte aan de in het plan voorziene woningbouw en daarbij onder meer is verwezen naar het regionale vastgestelde woningbouwprogramma in de structuurvisie, hetgeen voorts door de regio Amersfoort als beleidskader voor woningbouw in de regio is benoemd in het op 13 november 2014 opgestelde Convenant Woningbouwprogrammering Regio Amersfoort 2014 - 2018. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 6 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1859](#), is het niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro dat in de plantoelichting wordt verwezen naar een regionaal afgestemd woningbouwprogramma voor de onderbouw van de uitkomst van de actuele regionale behoefte. De omstandigheid dat in de plantoelichting ook de lokale behoefte in Eemdijk is onderzocht geeft geen grond voor een andere conclusie (vergelijk in dat verband (onder 37 van) de uitspraak van de Afdeling van 3 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2144](#)). Daarbij is voorts van belang dat in het woningmarktonderzoek lange termijn is vermeld dat geen plancapaciteit in de regio Amersfoort moet worden geschrapt. Om deze reden wordt in dit rapport het regionaal vastgestelde woningbouwprogramma en een aantal van 60 woningen op de uitleglocatie in Eemdijk in het bijzonder onderschreven. In hetgeen [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het woningbouwprogramma in de structuurvisie wat betreft de actuele regionale behoefte aan woningen zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat de raad zich hier bij zijn besluitvorming niet op heeft mogen baseren. Met de enkele stelling dat de regio Amersfoort te ruim is, is niet aannemelijk gemaakt dat in de structuurvisie geen deugdelijke onderbouw aan de berekende woningbehoefte in de regio Amersfoort ten grondslag ligt. De (concept) Woonvisie 2016-2021, waar Behoud de Eemvallei naar verwijst, ziet voorts op een periode van 5 jaar, terwijl de planperiode 10 jaar is.

De Afdeling overweegt evenwel, onder verwijzing naar haar uitspraak van 13 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:242](#), dat in de plantoelichting niet inzichtelijk is gemaakt dat door de 64 woningen het aantal woningen waaraan behoefte bestaat niet zal worden overschreden, omdat uit de plantoelichting niet valt af te leiden uit hoeveel woningen de harde plancapaciteit bestaat. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat in Eemdijk een harde plancapaciteit bestaat van 17 woningen. Hoewel de regionaal bepaalde behoefte groter is

dan de bestaande plancapaciteit in Eemdijk, betekent dit niet dat de raad bij de vaststelling van het plan geen rekening hoefde te houden met deze harde plancapaciteit. Dit is temeer relevant nu vast staat dat het aantal mogelijk gemaakte woningen in het plan tezamen met de harde plancapaciteit in Eemdijk het aantal woningen in het regionaal afgestemde woningbouwprogramma met 21 woningen overschrijdt.

4.8. Wat betreft het overschrijden van het genoemde aantal woningen in de structuurvisie overweegt de Afdeling dat in het rapport van Companen 2015 primair is gekeken naar de behoefte aan nieuwe woningen in de kern Eemdijk. De raad stelt in dit kader dat Eemdijk een eigen entiteit is, maar is daarbij voorbij gegaan aan de omstandigheid dat huishoudens buiten Eemdijk ook belangstelling kunnen hebben voor een woning in Eemdijk hetgeen tot leegstand in de omgeving van Eemdijk kan leiden. Dat uit de woningbehoefte-enquête (het op 20 oktober 2015 door Companen opgestelde Woningmarktonderzoek 2015) volgt dat huishoudens in Eemdijk een sterke binding hebben met de eigen kern en dat 75% van de inwoners uit Eemdijk een voorkeur heeft voor nieuwbouw in Eemdijk, is gelet op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, onvoldoende om het rapport van Companen 2015 te beperken tot de ontwikkelingen binnen de kern Eemdijk. Ook de omstandigheden dat, zoals in het rapport van Companen 2015 staat, woningbouwprojecten in de regio Amersfoort voornamelijk concurreren met projecten binnen een gemeente, en, zoals in het rapport van Companen 2016 staat, het overgrote deel van de verhuisbewegingen in de gemeente Bunschoten plaatsvindt in de hoofdkern Bunschoten-Spakenburg, doen aan het vorenstaande niet af. Daarbij is van belang dat sinds 2005 geen nieuwbouw meer is gerealiseerd in Eemdijk. De verwijzing van de raad naar de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2650](#), is voorts niet relevant. De Afdeling zag in het aangevoerde in die zaak geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij het bepalen van de woningbehoefte van een groter schaalniveau had moeten uitgaan dan hij heeft gedaan, waarbij de Afdeling overwoog dat ter zake van de aldus bepaalde woningbehoefte binnen de regio afstemming heeft plaatsgevonden. Niet is gebleken dat in dit geval over het overschrijden van het aantal genoemde woningen in de structuurvisie regionale afstemming heeft plaatsgevonden.

De Afdeling is van oordeel dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat er een actuele regionale behoefte bestaat aan meer woningen in Eemdijk dan in de structuurvisie is voorzien. De ontwikkeling van de behoefte aan nieuwe woningen wordt niet geplaatst in een breder - regionaal - verband (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1113](#)). De enkele stelling dat de harde plancapaciteit in de Regio Amersfoort niet toereikend is om in de komende tien jaar de huishoudensgroei op te vangen, is hiervoor onvoldoende. Daarbij is van belang dat niet duidelijk is op basis waarvan in het rapport van Companen 2015 de conclusie is getrokken dat uit het woningmarktonderzoek lange termijn volgt dat de huishoudensgroei voor de zeven gemeenten in de Regio Amersfoort ongeveer 10.800 woningen in de periode 2015-2024 bedraagt. Het rapport Companen 2015 biedt verder geen inzicht in de ontwikkeling van de vraag en het aanbod in de regio, zodat op grond daarvan geen conclusies kunnen worden getrokken over de behoefte om extra woningen toe te voegen aan de voorraad in Eemdijk. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de voorziene woningbouw voorziet in een actuele regionale behoefte. In hetgeen [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro.

Het betoog slaagt.

5. Gelet op het voorgaande behoeft hetgeen [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei overigens hebben aangevoerd geen bespreking.

6. In hetgeen [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

7. De raad dient ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 1] en anderen en Behoud de Eemvallei op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

8. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bunschoten van 10 december 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Eemdijk-Oost";

III. veroordeelt de raad van de gemeente Bunschoten tot vergoeding van bij [appellant sub 1] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

veroordeelt de raad van de gemeente Bunschoten tot vergoeding van bij Stichting Behoud de Eemvallei in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Bunschoten aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor W. [appellant sub 1] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, en € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Stichting Behoud de Eemvallei vergoedt;

V. draagt de raad van de gemeente Bunschoten op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. G.T.J.M.

Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.L. Schoor, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Schoor
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 augustus 2017

758.